Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 078

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2015

Op 27 maart 2015 heb ik u een brief gestuurd naar aanleiding van het verzoek van de vaste Commissie Infrastructuur en Milieu, om een uitgebreide reactie op uitspraak 201306630/5/R3 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) over plattelandswoningen (Kamerstuk 33 078, nr. 11). De lijn in deze uitspraak is inmiddels in een aantal andere uitspraken doorgetrokken. In die brief heb ik u geïnformeerd over de consequenties van de uitspraak van de Afdeling en de acties die ik sinds de uitspraak heb uitgezet. Met deze brief ga ik nader in op die gevolgen en wil ik u, zoals toegezegd, informeren over het resultaat van deze acties, zijnde:

- In samenwerking met het IPO en de VNG heb ik de aard en omvang van de feitelijke problematiek in betreffende regio's en gemeenten in kaart gebracht.
- Tevens is onderzocht of de Europese regelgeving, wellicht op onderdelen, nog ruimte biedt voor verdere flexibilisering en nuancering. Kernvraag is of doelstellingen en tekst van de richtlijn nog verdere ruimte zouden kunnen bieden voor een uitleg die verenigbaar is met de doelstellingen van de Wet plattelandswoningen.

Daarnaast heb ik u ook tijdens het Algemeen Overleg Ruimte 29 april jl. toegezegd voor de zomer de resultaten van mijn acties en vervolgstappen omtrent de EU-regelgeving inzake de luchtkwaliteit bij plattelandswoningen toe te zenden. Op dit moment wordt daartoe aanvullend een vergelijkende analyse uitgevoerd waarin wordt onderzocht hoe andere landen in Europa omgaan met voormalige agrarische bedrijfswoningen en bijbehorende problematiek binnen de context van de Europese richtlijn luchtkwaliteit.
Mede op basis van deze punten heb ik de mogelijkheden en noodzaak van reparatiewetgeving kunnen bepalen.

kst-33078-12
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

1. Aard en omvang

In samenwerking met het IPO en de VNG is de aard en omvang van de feitelijke problematiek in kaart gebracht. Daartoe is een inschatting gemaakt van het aantal (potentiële) plattelandswoningen waar sprake kan zijn van een overschrijding van de grenswaarde voor fijn stof.

In de toelichting bij de Wet plattelandswoningen is destijds het totaal aantal (in potentie) plattelandswoningen ingeschat op ongeveer 5.000 woningen. Daarbij is uitgegaan van 200 landelijke gemeenten met een gemiddelde van 25 plattelandswoningen per gemeente.

Royal HaskoningDHV heeft, in opdracht van mijn ministerie, geïnventariseerd in welke gebieden (gemeenten) overschrijdingen kunnen optreden van de grenswaarden voor fijn stof, en een inschatting gemaakt hoeveel potentiële plattelandswoningen zich in deze gebieden bevinden.
Ten behoeve van deze inventarisatie heeft Royal HaskoningDHV gesproken met ambtenaren van gemeenten en vertegenwoordigers van de sector. Ook zijn analyses uitgevoerd op basis van de resultaten van de monitoring van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

De resultaten van de inventarisatie zijn besproken met de gemeenten, en op basis hiervan is de inschatting gemaakt dat er ongeveer 100–200 (potentiële) plattelandswoningen zijn waar sprake kan zijn van een overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof. Dit kunnen ook situaties zijn waar nu geen sprake is van een overschrijdingen, maar waar mogelijk als gevolg van uitbreiding of aanpassing van de veehouderij wel een overschrijding optreedt.
De risico's op overschrijdingen treden met name op in gebieden met intensieve (pluim)veehouderijen (Noord Limburg/Oost Brabant en West Gelderland). Het gaat om 10–20 gemeenten.

De bovengenoemde aantallen hebben betrekking op veehouderijbedrijven waar het risico bestaat op overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof in de bestaande situatie of de situatie na bedrijfsuitbreiding. Een overschrijding hoeft echter niet altijd een belemmering te vormen voor de beoogde ontwikkeling. De Wet milieubeheer (Wm) geeft enige ruimte voor ontwikkelingen waarbij de luchtkwaliteit per saldo niet verslechtert of waarbij «niet in betekenende mate» (NIBM) wordt bijgedragen aan de concentraties. De veehouderij zal bij uitbreiding sowieso maatregelen moeten treffen om de emissies te beperken op grond van het toekomstige Besluit emissiearme huisvestingssystemen landbouwhuisdieren.

Conclusie:

De inschatting op basis van het onderzoek is dat er sprake is van ongeveer 100 tot 200 potentiële plattelandswoningen waar luchtkwaliteit een mogelijk knelpunt kan zijn.

2. Juridische gevolgen uitspraak

Zoals ik in mijn eerdergenoemde brief heb aangegeven heeft de Afdeling bepaald dat, onafhankelijk van de Wet plattelandswoningen, de luchtkwaliteit bij de voormalige agrarische bedrijfswoning, die door een derde mag worden bewoond, moet worden beoordeeld met toepassing van titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wm. Die regels volgen uit de Europese richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG). De luchtkwaliteitseisen gelden volgens die richtlijn overal voor de buitenlucht, behalve op (onder andere) arbeidsplaatsen. Volgens de richtlijn vindt op bedrijfsterreinen of terreinen

van industriële inrichtingen waarop alle bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden, geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden die zijn gesteld ter bescherming van de menselijke gezondheid, zoals de grenswaarden voor fijn stof. Volgens de Afdeling is bij een voormalige bedrijfswoning, die wordt bewoond door derden, geen sprake meer van zo'n arbeidsplaats en moeten daar de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de emissies vanuit het «eigen» bedrijf waar de woning bij hoorde, worden beoordeeld. De Afdeling ziet deze voormalige agrarische bedrijfswoningen, die door derden mogen worden bewoond, voor de toetsing van de luchtkwaliteit dus niet als onderdeel van het bedrijf.

Uit de uitspraak van de Afdeling volgt dat bij de wijziging van het bestemmingsplan (of een ander besluit) dan wel in het kader van de monitoring luchtkwaliteit, de luchtkwaliteit bij de voormalige agrarische bedrijfswoning moet worden beoordeeld. Tevens volgt daaruit dat inzichtelijk moet worden gemaakt of zich ter plaatse van de woning een overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof zal voordoen.

Indien een overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof (of andere grenswaarde waarop de richtlijn luchtkwaliteit ziet) wordt geconstateerd dan geldt in zijn algemeenheid de verplichting om maatregelen te nemen om deze overschrijding te voorkomen dan wel te beëindigen. Dit kunnen algemene maatregelen zijn op programmaniveau (zoals het NSL of een regionaal programma) dan wel lokale maatregelen. Dit kunnen ook door bedrijven te nemen maatregelen zijn. Als met de programma-aanpak of algemene maatregelen de overschrijding niet kan worden voorkomen of beëindigd, kan een herbestemming van de woning tot plattelandswoning leiden tot belemmeringen voor de toekomstige ontwikkeling van het bedrijf waar de voormalige agrarische bedrijfswoning bij hoorde. In die zin dat een uitbreiding alleen doorgang kan vinden indien deze niet meer dan «niet in betekenende mate» bijdraagt aan de concentraties verontreinigende stoffen of (in gebieden waar van de regeling voor «niet in betekenende mate» geen gebruik kan worden gemaakt) deze «per saldo» niet leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit (projectsaldering). In alle gevallen geldt dat voor uitbreidingen op grond van het (toekomstige) Besluit emissiearme huisvestingssystemen landbouwhuisdieren emissiebeperkende maatregelen moeten worden genomen.

Ook in situaties rond de grenswaarde kan dus onder bovengenoemde voorwaarden een uitbreiding van het bedrijf plaatsvinden. Dit neemt niet weg dat er als gevolg van de kosten van de te nemen maatregelen een situatie kan ontstaan waarin wordt afgezien van de herbestemming (waardoor een belemmering ontstaat voor bewoning door derden en de met de Wet plattelandswoningen beoogde ontwikkeling van het platteland) of wordt afgezien van uitbreiding van het bedrijf.

Volledigheidshalve merk ik in dit verband op dat de uitspraak van de afdeling voor wat betreft geur en geluid geen gevolgen heeft voor de Wet plattelandswoningen. Ik zie op dit punt vooralsnog geen problemen omdat hierbij enkel sprake is van nationale regelgeving en normering waarbij op nationaal of decentraal niveau sturing wordt gegeven aan de invulling daarvan.

In alle gevallen van omzetting naar plattelandswoning wordt een vorm van luchtkwaliteitstoetsing en -onderzoek nodig bij uitbreiding van het «eigen» bedrijf. Om de uitvoeringslasten en administratieve lasten te beperken wordt in het kader van het NSL gewerkt aan een eenvoudige methode (bijv. vuistregels) om te bepalen of de luchtkwaliteit in het geding is of niet ingeval van bedrijfsuitbreiding.

Voor de beoordeling van de bestaande situatie (d.w.z. nog zonder uitbreiding van het bedrijf) geldt dat de toetsing eenvoudig kan worden meegenomen in de NSL-monitor via de jaarlijkse gemeentelijke opgaven, dat heeft vrijwel geen extra uitvoeringslasten tot gevolg.

Conclusie

In alle gevallen wordt een vorm van luchtkwaliteitsbeoordeling nodig. Onderzocht wordt of dit op een eenvoudige manier zou kunnen. Een overschrijding heeft niet tot gevolg dat een bedrijf niet kan uitbreiden al dienen daarvoor mogelijk wel verdergaande emissiebeperkende maatregelen te worden genomen. De concrete gevolgen voor bewoners en bedrijf kunnen per casus in en tussen gemeenten verschillen. Dit vraagt om een beoordeling en afweging op lokaal niveau passend bij de eigen gemeente of regio. In overleg met het IPO en de VNG zal ik bezien op welke wijze wij betrokken gemeenten kunnen ondersteunen bij het oplossen van mogelijke problemen als gevolg van deze uitspraak.

3. Europese context

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling zijn de Europese richtlijnen en de wijze van implementatie nader onderzocht op mogelijkheden tot een uitleg waarbij geen beoordeling van de luchtkwaliteit zou hoeven plaats te vinden bij een plattelandswoning. Daarbij is bekeken of er in het verlengde daarvan mogelijkheden zijn tot «reparatie» van de Wet plattelandswoningen.

Waar is de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing?

Allereerst is nagegaan waar de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing is. De richtlijn luchtkwaliteit bevat normen voor verontreinigende stoffen in de lucht. Onder «lucht» verstaat de richtlijn de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van plaatsen als gedefinieerd in richtlijn 89/654/EEG (verder: de arborichtlijn) waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn én waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben (art. 2, onder 1). Op die plaatsen is de richtlijn luchtkwaliteit derhalve niet van toepassing.
Onder de bedoelde plaatsen worden ingevolge de arborichtlijn arbeidsplaatsen verstaan, zijnde elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft[1]. Als een gebouw voldoet aan deze voorwaarden is er sprake van een arbeidsplaats in de zin van de arborichtlijn, zo blijkt ook uit het antwoord van mevrouw Thyssen namens de Europese Commissie op vragen van mevrouw Schreijer-Pierik van het Europees parlement[2]. De arborichtlijn is niet van toepassing op velden, bossen en andere terreinen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf doch buiten het bebouwde gebied van dat bedrijf gelegen zijn. Op deze terreinen is de richtlijn luchtkwaliteit weer wel van toepassing.
Er is hierbij sprake van een complementaire werking: ofwel er is sprake van een arbeidsplaats en werknemers worden via arbomaatregelen beschermd ofwel er is sprake van «gewone buitenlucht» en dan is de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing.

---

[1] in de Arbeidsomstandighedenwet gedefinieerd als: iedere plaats die in verband met het verrichten van arbeid wordt of pleegt te worden gebruikt.

[2] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-003684&language=NL

Waar moet de luchtkwaliteit worden beoordeeld?

Als de richtlijn luchtkwaliteit van toepassing is, bepaalt bijlage III van die richtlijn waar de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden.[3] Niet beoordeeld wordt op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden.
Voor agrarische inrichtingen houdt dat in dat niet op het terrein (het bouwblok) van de inrichting wordt getoetst maar op aangrenzende terreinen, daar waar sprake is van significante blootstelling (zoals bij de woning van de buren). Dit is vastgelegd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, waarin is bepaald dat de concentraties worden bepaald vanaf de terreingrens van de inrichting (art. 74). In de praktijk wordt getoetst op het dichtstbijgelegen object buiten het terrein van de inrichting waar sprake is van significante blootstelling, zoals de woning van de buren. Hier komt dus ingevolge de jurisprudentie van de Afdeling de toetsing bij de «eigen» plattelandswoning bij, omdat die volgens de Afdeling geen deel meer uitmaakt van de inrichting[4].

De richtlijn luchtkwaliteit noch de arborichtlijn bevatten specifieke bepalingen over het beoordelen van de luchtkwaliteit bij voormalige agrarische bedrijfswoningen (plattelandswoningen). Daardoor moet uitgegaan worden van de algemene regels inzake de beoordeling van de luchtkwaliteit, zoals hiervoor uiteengezet.

Reparatiewetgeving?

Een plattelandswoning kan planologisch tot het terrein van een inrichting worden gerekend maar bezien vanuit andere kaders (luchtkwaliteit, arbo) daar toch geen onderdeel (meer) van vormen. Voor de (Europese) regelgeving is het feitelijke gebruik bepalend, niet een juridische bestemming. Als bij wijze van reparatie ook voor luchtkwaliteit de planologische bestemming als dwingend kader zou worden voorgeschreven in reactie op de jurisprudentie van de Afdeling, zou dat naar verwachting niet het beoogde gevolg hebben, omdat die reparatie in strijd zou zijn met de richtlijn luchtkwaliteit. Dit zou waarschijnlijk leiden tot een negatief advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en procedures over de verenigbaarheid van die reparatiewetgeving met de richtlijn luchtkwaliteit met alle gevolgen van dien (waaronder ernstige vertraging).

Conclusie

Er zijn geen aanknopingspunten gevonden voor een andere uitleg van de richtlijn, die meer ruimte zou bieden voor het niet beoordelen van de luchtkwaliteit bij een voormalige agrarische bedrijfswoning die mag worden bewoond door derden.
Reparatiewetgeving is geen optie want deze zou geen stand houden wegens strijd met de richtlijn luchtkwaliteit.

---

[3] Er dient in beginsel overal te worden beoordeeld op plaatsen waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking wordt blootgesteld gedurende een periode die niet verwaarloosbaar is ten opzichte van de middelingstijd van de grenswaarde. Metingen en berekeningen moeten representatief zijn voor de luchtkwaliteit in een gebied van 250x250m bij de inrichting.

[4] Dit is nader uitgelegd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 en de Handreiking veehouderij en fijn stof: http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/fijn-stof-0/fijn-stof-0/beoordelen-fijn-stof/

4. Vergelijking andere lidstaten

In het Algemeen Overleg Ruimte van 29 april jl. heb ik u toegezegd u nader te informeren over de resultaten van mijn acties en vervolgstappen omtrent de EU-regelgeving inzake de luchtkwaliteit bij plattelandswoningen. Onder punt 3 ben ik hier reeds op in gegaan.
Aanvullend op de bevindingen onder punt 3, laat ik momenteel een vergelijkende analyse uitvoeren waarin wordt onderzocht hoe andere landen in Europa omgaan met voormalige agrarische bedrijfswoningen en bijbehorende problematiek binnen de context van de Europese richtlijn luchtkwaliteit. Het daartoe, kort na het Algemeen Overleg Ruimte van 29 april jl., uitgezette onderzoek loopt nog en kan redelijkerwijs niet voor het reces worden afgerond daar de benodigde informatie voor een belangrijk deel uit andere landen moet komen. Onderzocht wordt hoe in Duitsland, België (Vlaanderen), Denemarken en het Verenigd Koninkrijk wordt omgegaan met voormalige bedrijfswoningen in agrarische gebieden in verband met de luchtkwaliteit. Als deze analyse leidt tot nieuwe inzichten en aanpassingen in mijn beleid dan breng ik u daarvan na de zomer op de hoogte.

5. Vervolg

Ik stel, zoals eerder aangegeven, alles in het werk om zoveel mogelijk onnodige juridische belemmeringen weg te nemen om zo ontwikkelingen mogelijk te maken op het platteland en decentrale overheden in staat te stellen goede ruimtelijke en planologische afwegingen te maken, passend bij de eigen gemeente of regio. Dit om te zorgen voor een goed evenwicht tussen wonen en werken en om de vitaliteit van het platteland te waarborgen. Daarbij uitgaande van dwingende Europese kaders en regels op het gebied van de luchtkwaliteit. Het is daarnaast aan gemeenten om aspecten als gebiedskarakteristiek, aanwezige milieubelasting en ontwikkelingsrichting bij hun besluiten te betrekken, en bij de ruimtelijke onderbouwing te motiveren dat ter plaatse van een voormalige agrarische bedrijfswoning die door derden mag worden bewoond een, gezien het specifieke karakter daarvan, goed woon- en leefklimaat kan worden geboden, zoals ook bij de totstandkoming van de Wet plattelandswoningen is gesteld. Ik merk nogmaals op in dit verband dat het al dan niet toestaan van bewoning door derden van een voormalige agrarische bedrijfswoning onderdeel is van de ruimtelijke afweging die primair door gemeenten zelf wordt gemaakt. Tegen de achtergrond van een goed woon- en leefklimaat kan het vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening ook minder wenselijk zijn om bewoning door derden in voormalige agrarische bedrijfswoningen toe te staan in gebieden met een hoge milieubelasting, zoals gebieden met intensieve veehouderij waar sprake kan zijn van hoge concentraties fijn stof.
De inhoud van de Wet plattelandswoning wordt opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet bestaan er meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Ik onderzoek de mogelijkheden voor verbreding van de regeling naar andere typen voormalige bedrijfswoningen. Ook onder dit nieuwe regime zullen er geen mogelijkheden zijn om fijn stof uit te zonderen van toetsing. Dit kan wel voor de aspecten geluid en geur. (Zie hiervoor onder punt 2.)

Juridisch onderzoek heeft uitgewezen dat er geen mogelijkheden zijn voor een aanpassing van de luchtkwaliteitswetgeving (in de zin dat bij deze woningen de luchtkwaliteit niet zou hoeven te worden beoordeeld) die stand zou houden. Uit de richtlijn luchtkwaliteit volgt dat bij deze woningen de luchtkwaliteit getoetst moet worden. Een planologische wijziging van bestemming doet daar niet aan af als de woning wordt bewoond door derden die geen band hebben met het bedrijf. De uitspraak

van de Afdeling is in lijn met de verplichtingen van de richtlijn. Een andere interpretatie van de richtlijn dan de wijze waarop dit nu gebeurt is, zoals toegelicht onder 3, geen optie. Het aankaarten van dit probleem binnen Europa is alleen aan de orde als er meer landen met dezelfde problematiek te maken zouden hebben en dit tot een nuancering op de richtlijn zou leiden die zou passen bij de wensen die leven ten aanzien van een gezonde ontwikkeling van het platteland. Dat ben ik op dit moment nader aan het onderzoeken. Als dit nog tot nieuwe inzichten leidt zal ik uw Kamer hierover informeren.

De aard en omvang van de problematiek als gevolg van de uitspraak van de Afdeling lijken vooralsnog beperkt en de inschatting is dat deze voor de toekomst ook van beperkte omvang zal zijn, gezien de ontwikkeling van de luchtkwaliteit en de emissies. Dit neemt niet weg dat in individuele gevallen schrijnende situaties voor mensen kunnen ontstaan. Het is naar mijn mening wenselijk dat gemeenten hier bij hun besluiten zorgvuldig rekening mee houden.

Ik zal met het IPO en de VNG bepalen hoe wij gemeenten nog nader kunnen informeren over en ondersteunen. Daarnaast blijf ik in samenwerking met het IPO en de VNG in gesprek met de gemeenten die het meest te maken hebben met deze problematiek, om te bezien op welke wijze ik kan ondersteunen bij het oplossen van de mogelijke problemen als gevolg van deze uitspraak.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus